

# Competência Jurisdicional para Processamento e Julgamento de Ações Cíveis Públicas em Defesa do Meio Ambiente: Danos Ambientais Ocorridos em Terrenos de Propriedade da União

Vinicius Lameira Bernardo

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-aluno da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Direito Ambiental pela UERJ.*

## 1. INTRODUÇÃO

A ideia de formular o presente artigo surgiu a partir da análise de caso ocorrido no Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente no município de Armação de Búzios.

O caso em comento refere-se ao conflito positivo de competência instaurado entre a 1ª Vara da Comarca de Armação de Búzios e o Juízo Federal de São Pedro D'Aldeia, originado a partir do ajuizamento de ações cíveis públicas com idênticas causa de pedir e objeto, propostas, respectivamente, pelo Ministério Público Estadual<sup>1</sup> e o Ministério Público Federal<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ação civil pública nº 2007.078.000541-0.

<sup>2</sup> Ação civil pública nº 2008.51.08.000712-8.

A situação fática que deu origem às duas ações civis públicas retromencionadas refere-se à implantação de um loteamento e a instalação de um empreendimento hoteleiro na Praia de Tucuns, Armação de Búzios, ambos licenciados pelo órgão ambiental estadual, qual seja, a extinta FEEMA - atualmente INEA.

Segundo restou apurado nos inquéritos civis públicos instaurados pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, as licenças concedidas incorreram em inequívoca ilegalidade ao permitir a instalação de empreendimentos com provocação de danos ao ecossistema praiano, em especial áreas de preservação permanente, como restingas fixadoras de dunas e campos de dunas, causando degradação ambiental.

Ambas as ações coletivas tinham por objeto, em síntese, a declaração de nulidade das licenças concedidas, demolição dos empreendimentos e a condenação dos empreendedores na obrigação de fazer consistente na recuperação da qualidade ambiental do ecossistema degradado, localizado no bioma da Zona Costeira.

No caso concreto, tanto o Juízo Estadual quanto o Juízo Federal declararam-se competentes para o processamento e julgamento da causa: o Juízo estadual firme no entendimento de que sua competência estaria justificada pelo fato do impacto ambiental decorrente da instalação dos empreendimentos ter dimensão local, restrita aos limites do Município de Armação de Búzios; já o Juízo Federal amparou-se no fato de porção dos empreendimentos estar localizada em Terreno de Marinha, bens públicos pertencentes à União.

O presente artigo tem por objetivo instigar o leitor a analisar imparcialmente os argumentos de ambas as partes e decidir-se, ao final, pelo juízo competente para processamento e julgamento de ambos os feitos.

Para tanto, analisaremos inicialmente as normas constitucionais relacionadas à repartição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental. Posteriormente serão analisadas as regras infraconstitucionais e seus balizamentos constitucionais para fixação da competência licenciadora dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Proteção ao Meio

Ambiente - SISNAMA. Destacar-se-á a questão dos reflexos possíveis da dominialidade do bem lesado na competência licenciadora do órgão integrante do SISNAMA. Posteriormente, será feita breve análise sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e da Resolução CONAMA 237/97, bem como acerca das especificidades da Zona Costeira Brasileira e as regras de fixação do órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades realizadas neste importante Bioma Nacional, alçado à categoria de Patrimônio Nacional pela nossa Carta Cidadã<sup>3</sup>.

Finalmente serão analisadas questões referentes à competência da Justiça Federal e o preciso significado do termo “interesse” da União a justificar sua intervenção no feito, bem como a tendência jurisprudencial do nosso Superior Tribunal de Justiça em casos semelhantes<sup>4</sup>, para então apresentarmos nossa conclusão quanto ao tema proposto.

## **2. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

A CRFB/88, em seu art. 23, VI<sup>5</sup>, estabeleceu ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover a defesa do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

A competência acima mencionada não é legislativa, conforme estabelecida no art. 24 da Carta Magna, mas sim administrativa ou de implementação, determinando a atuação conjunta dos Entes Federados na proteção dos valores ali mencionados, incluindo aí o exercício do Poder de Polícia Ambiental, do qual decorre a competência para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

<sup>3</sup> CRFB/88, art. 225, parágrafo terceiro.

<sup>4</sup> Faremos menção à decisão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça que analisou o caso que deu origem ao presente trabalho.

<sup>5</sup> CRFB/88, art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A competência comum é uma forma de instituir o chamado federalismo cooperativo<sup>6</sup>, que procura envolver todos os níveis de governo na proteção coordenada dos valores estabelecidos pelo Constituinte Originário.

Contudo, diante da existência de mais de uma pessoa jurídica de direito público com atribuição para a proteção dos mesmos valores, necessário socorrer-se de um sistema de repartição de competências para que não haja sobreposição de atuação entre os Entes Federados, o que violaria frontalmente o princípio da eficiência<sup>7</sup> e colocaria em cheque a convivência harmoniosa dos diferentes níveis de governo.

O critério constitucional de repartição de competências político-administrativa, em linhas gerais, é o da predominância do interesse<sup>8</sup>, cabendo à União o trato das matérias de interesse nacional, aos estados, as matérias de interesse regional e aos Municípios, as matérias de interesse local.

Contudo, na seara do direito ambiental, a delimitação do interesse predominante se vincula diretamente à área de influência direta do impacto ambiental<sup>9</sup>, cabendo à União e seus órgãos am-

<sup>6</sup> A participação coordenada dos diferentes entes em matéria ambiental insere-se no chamado federalismo cooperativo e justifica-se, sobretudo, pelas particularidades de que podem se revestir as questões ambientais em cada região ou localidade. Barroso, Luis Roberto. “Serviço e transporte ferroviário e federação: Instituição de Padrões Ambientais e de segurança”. **Revista de Direito e Estado** nº 8. Rio de Janeiro, 2006. Editora Renovar, p. 287.

<sup>7</sup> “*Princípio da eficiência* é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, *primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.*” (Moraes, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 16 edição, São Paulo, editora Atlas, p. 320).

<sup>8</sup> “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa(...). *O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local(...)*” (SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 12ª edição, São Paulo, editora Malheiros, p. 454/455.)

<sup>9</sup> “Na esteira do já preconizado pela Lei 6.938/81, depreende-se da Resolução CONAMA 237/97 que o critério para identificação do órgão preponderantemente habilitado para o

bientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza nacional<sup>10</sup>, regional ou transfronteiriça; aos Estados e seus órgãos ambientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza microrregional (aquele que ultrapassa os limites de um único Município); e aos Municípios e seus órgãos ambientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza local.

Outro apontamento que merece destaque é o fato de caber à União a atuação em questões que, por sua natureza, não possam ser adequadamente tratadas pelos entes federados individualmente, diante da necessidade de tratamento uniforme do tema em todo território nacional.

Como anota o professor Luis Roberto Barroso:

*(...) a autonomia dos entes federativos não os autoriza a adotar linha de ação incompatível com a manutenção do ente global, isto é, do próprio Estado Federal. Por isso mesmo,*

---

*licenciamento é determinado pela área de influência direta do impacto ambiental.* Sim, apenas os impactos diretos, pois os indiretos podem alcançar proporções inimagináveis, de modo a despertar o interesse da própria aldeia global. “(Milaré, Edis. **Direito do Ambiente**, 5ª edição, São Paulo, editora RT, p. 415). Em recente julgado do Supremo Tribunal Federal, acerca de pedido de suspensão de medida liminar concedida nos autos de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal para determinar a imediata paralisação de obras para construção de pequenas centrais hidrelétricas no Estado de Mato Grosso, ao argumento de irregularidades no licenciamento ambiental promovido pelo órgão ambiental estadual, o Min. Relator Gilmar Mendes deixou assente em seu voto que “*É preciso enfatizar neste juízo mínimo acerca do mérito, que o próprio IBAMA já manifestou, nos autos da ação originária, não constituir órgão competente para atuação no caso concreto, por não se tratar de terras indígenas, e por ter constatado que o impacto da obra apresenta influência apenas no Estado do Mato Grosso. Ante o exposto, defiro o pedido para suspender a execução da liminar deferida...*” ( Suspensão Liminar 246, Rel. Min. Gilmar Mendes).

<sup>10</sup> “Não é pelo simples fato de o impacto direto de um empreendimento ou atividade atingir mais de um Estado que, à luz dos interesses nacionais, seja isto suficiente para justificar a atuação do órgão da União. Acreditamos que somente quando tais impactos vierem, ainda que potencialmente, a ameaçar os planos nacionais ou regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social de que trata o artigo 21, IX, da Constituição Federal, ao estabelecer competência exclusiva da União para elaborar e executar tais planos, é que surgiria o interesse nacional justificativo da atuação do IBAMA.” (OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005, p. 321.)

*para evitar antinomia nas matérias que exigem uniformidade, é natural que a competência legislativa seja concentrada no ente central (mais adiante, em sua obra, o Professor Barroso aplica esse mesmo entendimento aos casos de competência político-administrativa, ora analisados).<sup>11</sup>*

Isso porque o modelo federativo adotado pela Carta Constitucional, sublinhando-se aqui a nota de cooperação ínsita a tal forma de Estado, não autoriza os entes federativos a atuarem como se soberanos fossem, desconhecendo limites de atuação e postando-se de forma contraditória à União em temas que, por sua natureza, devam se sujeitar a tratamento uniforme em toda extensão de nosso território.

### **3. PARÂMETROS INFRACONSTITUCIONAIS PARA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA LICENCIADORA DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS INTEGRANTES DO SISNAMA**

#### **3.1 Da irrelevância da dominialidade do bem lesado para fins de fixação da competência do órgão ambiental licenciador.**

A dominialidade da área onde se verificar o dano ambiental não se presta como critério fixador de competência do Ente Federativo habilitado a promover a defesa do meio ambiente, até mesmo porque, como já se disse alhures, a CRFB/88 atribuiu aos Entes Federados competência comum para promover a defesa do meio ambiente, e o único parâmetro de extração constitucional orientador da repartição dessa competência é o da predominância do interesse, que decorre da própria adoção do modelo federal e, especificamente no direito ambiental, vincula-se diretamente à proporção dos danos ambientais causados ou passíveis de serem causados pelas atividades ou empreendimento danosos.

Nesse passo, anota o professor Edis Milaré:

<sup>11</sup> Barroso, Luis Roberto. “Serviço e transporte ferroviário e federação: Instituição de Padrões Ambientais e de segurança”. *Revista de Direito e Estado* nº 8. Rio de Janeiro, 2006. Editora Renovar, p. 279.

*“assim, pouco importa a titularidade da área onde será implementada a obra ou atividade(...) Bem verdade, aduz o articulista que a resolução CONAMA 237/97 por vezes afasta-se deste critério, entrando em rota de colisão com a autonomia dos entes federativos, fixando, por exemplo, a competência licenciadora pelo critério da dominialidade do bem(...) Estes dispositivos, contudo, devem ser desconsiderados (ou declarados inconstitucionais), pois desrespeitam a Constituição Federal, dando competência licenciadora a quem não pode detê-la dentro do ordenamento legal, como é facilmente verificável”.*

A própria Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, através das tintas do Dr. Gustavo Trindade, manifestou-se nos seguintes termos, nos autos do PARECER Nº 312/CONJUR/MMA/2004, disponível no sítio eletrônico do IBAMA:

*Sra. Ministra:*

*Trata-se de conflito positivo de competência entre o IBAMA e a FATMA/SC para a realização do licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC.*

*De um lado se manifesta a Procuradoria Jurídica da referida Fundação Estadual, entendendo ser de competência do órgão estadual o licenciamento do empreendimento em questão, tendo em vista que seus impactos ambientais diretos não ultrapassam os limites do Estado de Santa Catarina.*

*A Gerência Executiva do IBAMA/SC posiciona-se no sentido de que o citado empreendimento deve ser licenciado pelo IBAMA, em suma, pelo fato dos impactos ambientais da atividade serem extensíveis ao mar territorial, bem da União, cabendo, portanto, ao órgão federal realizar tal licenciamento ambiental.*

*Já a Diretoria de Licenciamento e Qualidade - DILIQ/IBAMA, diverge do posicionamento da GEREX/SC, com fulcro no art. 4º, I da Resolução CONAMA nº 237/97, concluindo que caberia órgão ambiental estadual o licenciamento da ativi-*

*dade em questão, pois somente seria de responsabilidade do IBAMA os licenciamentos de empreendimentos “localizados ou desenvolvidos” no mar territorial ou na plataforma continental. Não bastando, para deslocar a competência para o IBAMA, o fato de os impactos ambientais serem extensíveis a bem da União.*

*(...) o instituto do licenciamento vincula-se ao interesse público e não à titularidade do bem, até mesmo porque, para fazer valer sua condição de proprietário, é necessário que o ente estatal desafete o bem da finalidade pública.*

*(...) admitido o atrelamento do licenciamento ambiental à titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA. Caberia ao IBAMA, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção situada na orla marinha (terreno de marinha), qualquer atividade que capte água ou lance efluentes em rios que banhem mais de um Estado, ou que se estendam a território estrangeiro (rios de domínio da União). O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar frontalmente o disposto na Lei 6.938/81, traria, per se, inúmeros conflitos entre os Entes Federados. Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado(s) e Município(s) com bens afetados diretamente por um empreendimento, consequentemente, com o dever de licenciar a atividade.*

*(...) Isto posto, além da manutenção do disposto no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, em especial, no que diz respeito a competência para realizar a licenciamento ambiental, conclui-se :*

- a) o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não sendo de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. A preservação do meio ambiente interessa a toda a coletividade, não apenas às entidades políticas;*
- b) o licenciamento ambiental é um procedimento de con-*



*trole prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Desta feita, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público;*

*c) cabe ao Poder Público no ato da concessão do direito de explorar bens de titularidade zelar seu domínio. A concessão/permissão de tal uso de bem do Poder Público não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza.*

*d) a titularidade do bem afetado pela atividade ou empreendimento não define a competência do membro do SISNAMA para realização do licenciamento ambiental. Tal critério contraria o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as disposições do CONAMA sobre o tema;*

*e) o critério para definição do membro do SISNAMA competente para a realização do licenciamento ambiental deve ser fundado no alcance dos “impactos ambientais” da atividade ou empreendimento, conforme o regrado pela Resolução CONAMA nº 237/97.*

*f) na presente questão, somente caberá ao IBAMA realizar o licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC caso esteja configurada alguma das hipóteses previstas no art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97.*

Este entendimento já foi sufragado inclusive pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª região, *in verbis*:

*Licenciamento ambiental. A competência para licenciar projeto de obra ou atividade potencialmente danosa ao meio ambiente não se fixa pela titularidade dos bens nele contemplados, mas pelo alcance dos seus possíveis impactos ambientais (Apelação Cível 327.022, rel. Des. Federal Rinaldo Costa.)*

Portanto, resta indubitável que a dominialidade do bem onde se desenvolve ou pretende-se desenvolver atividade efetiva

ou potencialmente poluidora se mostra absolutamente incapaz de determinar o órgão licenciador.

### 3.2 A Lei 6.938/81 e a resolução CONAMA 237/97.

Uma vez estabelecidos constitucionalmente os círculos de atribuição dos Entes Federados na proteção do meio ambiente, foi editada a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que em seu art. 10<sup>12</sup> atribuiu aos órgãos estaduais o papel preponderante no licenciamento de atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, reservando aos órgãos federais atuação em caráter supletivo<sup>13</sup>. A atuação subsidiária da União justifica-se pela maior eficácia da fiscalização descentralizada, levada a cabo por agentes locais, mais entrosados às peculiaridades de suas regiões.

Aliás, insta salientar que a atuação primordial dos Estados na promoção da defesa do meio ambiente decorre notadamente do modelo federal adotado pelo Estado Brasileiro, em decorrência de sua dimensão continental e das acentuadas peculiaridades existentes nas diferentes regiões que a integram<sup>14</sup>, impondo-se uma maior descentralização na atuação ambiental por parte dos Entes federados.

<sup>12</sup> Art.10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivamente e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, *em caráter supletivo*, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

<sup>13</sup> “A lei de política nacional do meio ambiente procurou inserir em todo território nacional o sistema de licenciamento ambiental (...) de outro lado, a Lei 6.938/81 previu uma suplementação administrativa em sentido inverso do que estamos acostumados: *se os Estados não intervierem adequadamente, a União deverá intervir para fazer o que os Estados não fizeram no campo ambiental.*” (Machado, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 16 edição, São Paulo, editora Malheiros, p. 116).

<sup>14</sup> “O federalismo, em verdade, estendeu-se pelo mundo contemporâneo, sendo contemplado por vários Estados, que o reconheceram expressamente, *através de uma forma estatal que poderia harmonizar a diversidade regional com a unidade nacional. Mais do que isto, porém, a presença do princípio federativo no Estado hodierno encontra suas raízes profundas nas diversidades que caracterizam a existência dos grupos sociais, bem como em seus anseios de unidade*” (Russomano, Rosah. **O princípio do federalismo na Constituição Brasileira**, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1965, p. 12).

Apenas para ilustrar o ponto de vista, e ressaltando que o tema será retomado mais adiante, adiantamos que a Zona Costeira brasileira é extensa e variada, possuindo uma linha contínua de costa com mais de 8 mil quilômetros de extensão, uma das maiores do mundo. Ao longo dessa faixa litorânea é possível identificar uma grande diversidade de paisagens como dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, brejos e falésias. Dependendo da região, o aspecto é totalmente diferente do encontrado a poucos quilômetros de distância. Mesmo os ecossistemas que se repetem ao longo do litoral - como praias, restingas, lagunas e manguezais - apresentam diferentes espécies animais e vegetais. Isso se deve, basicamente, às diferenças climáticas e geológicas.

Eis, portanto, a necessidade de atuação descentralizada dos entes federativos, notadamente em função das acentuadas diversidades que assumem os diferentes ecossistemas e biomas nacionais, variando de acordo com os espaços geográficos em que situados.

O professor Nagib Slaibi Filho não descurou do aspecto geográfico fundamentador da adoção do modelo federal, *in verbis*:

*“os países dotados de grande território exigem a descentralização, não só administrativa, mas, e , principalmente, legislativa, pois não é possível que as decisões sejam praticadas longe do fato que as fundamenta(...) É do fundamento geográfico da federação que decorre a distribuição de poderes que a Constituição faz aos diversos entes da federação: é o princípio da amplitude dos interesses que preside a tal divisão de atribuições. Ao governo estadual incumbem os interesses que não chegam a ser gerais, mas que transcendem o interesse puramente local (art. 25), cabendo ao governo municipal a defesa do interesse local.” (Direito Constitucional, Rio de Janeiro, Forense - 2004, p. 808.).*

Nessa mesma linha de entendimento, preconizando a atuação primordial dos agentes que mais próximos estão dos problemas ambientais, leciona o professor Paulo Afonso Leme Machado, *in verbis*:

*“na redução das situações de conflito no licenciamento ambiental merece ser utilizado o “princípio da subsidiariedade”. Nesse sentido, aborda o tema, de forma percuciente, Paulo José Leite Farias. Quem deve resolver o problema inicialmente é quem está perto dele. No quadro das pessoas jurídicas de direito público é o Município que deve ter competência administrativa prioritária para controlar e fiscalizar as questões ambientais(...) a implementação da política ambiental não pode desconhecer a dimensão dos ecossistemas (...)”.* (Direito Ambiental Brasileiro, 16 edição, São Paulo, editora Malheiros, p. 117).

Pois bem. Após a edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, foi editada a resolução CONAMA 237/97, estabelecendo as seguintes hipóteses em que o licenciamento ambiental ficaria a cargo do IBAMA, *in verbis*:

*Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:*

*I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.*

*II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;*

*III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;*

*IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;*

*V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica:*

*§ 1º O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.*

*§ 2º O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.*

Já em seu art. 5º<sup>15</sup> a sobredita resolução garantiu à União participação nos processos de licenciamento levado a cabo pelos outros entes da federação, bem como permitiu sua atuação supletiva, diante de eventual inércia ou inépcia do órgão originariamente competente para licenciar determinada atividade ou empreendimento<sup>16</sup>.

Nesse ponto, a resolução deu concretude aos princípios da predominância do interesse, do federalismo cooperativo e da sub-

<sup>15</sup> Art. 5. Compete ao órgão ambiental estadual ou Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: (...) parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento ambiental de que trata este artigo, *após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*, envolvidos no procedimento de licenciamento.

<sup>16</sup> “A atuação supletiva do IBAMA, apesar de a lei não indicar os seus parâmetros, deverá ocorrer, principalmente, em duas situações: se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissor” (Machado, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Editora Malheiros, 2003, p. 262.) Em relação ao tema, veja-se decisão oriunda do TRF da 4ª Região: “AGRAVO DE INSTRUMENTO. IBAMA. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, TERRAS DE MARINHA OU PRAIAS. LEI 6.938/81 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 7.804/89. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, *em caráter supletivo* à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder o licenciamento ambiental de área de preservação permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais - Lei nº 6.938/81, na redação dada pela Lei nº 7.804/89. Agravo de instrumento improvido.” (TRF 4, AI nº 200104010410057, Rel. Des. MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRERE, Decisão Unânime).

sidiariedade, garantindo: a) determinação da competência do Ente Federativo para o processo de licenciamento a partir da dimensão do dano proveniente da atividade ou empreendimento poluidor a ser licenciado; b) garantia de participação dos demais entes federativos interessados nos processos de licenciamento capitaneados pelo ente preponderante; c) atuação supletiva dos órgãos ambientais diante da inércia ou inépcia do Ente competente na promoção da defesa do meio ambiente.

Digna de aplausos a medida legislativa. A atribuição constitucional de competência comum aos entes federados para promoção e defesa do meio ambiente não prescinde da determinação do ente preponderante em determinada situação fática, a fim de evitar linhas de atuação contraditórias. Contudo, a necessidade de cooperação entre os entes federados como forma de dar maior efetividade possível às normas constitucionais de proteção ao meio ambiente impõe a esquematização de fontes de diálogo entre os diversos entre a Federação. O debate entre diferentes autoridades administrativas contribui significativamente para implementação de iniciativas mais eficazes, e a indicação do ente preponderante no caso concreto evita a perenização das eventuais discórdias que possam surgir durante esse processo, cabendo-lhe a palavra final e, obviamente, a assunção da devida responsabilidade pela escolha eleita.

Portanto, conclui-se com arrimo nas normas constitucionais e legais pertinentes à repartição de competências administrativas entre os Entes Federativos, que os órgãos ambientais federais somente deverão exercer o Poder de Polícia Ambiental frente a atividades ou empreendimentos que causem impactos ambientais de dimensão nacional, regional ou transfronteiriços; ou diante da omissão ou desídia do órgão ambiental competente (estadual, distrital ou municipal), caso em que sua atuação terá caráter supletivo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> “A regra geral, expressa no *caput*, passou a determinar que o licenciamento ambiental fosse feito pelo órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA-, agindo o IBAMA, em nome do Poder Executivo Federal, em caráter supletivo. Sabidamente, ação supletiva é a que supre, ocupa lugar da faltante. Assim, a ação do IBAMA, para atendimento do dispositivo legal, deverá ter lugar apenas na inexistência ou omissão do órgão licenciador estadual. Consoante a atual redação, a competência original

### 3.3 Do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades desenvolvidos na zona costeira.

A Zona Costeira brasileira<sup>18</sup> é extensa e variada. O Brasil possui uma linha contínua de costa com mais de 8 mil quilômetros de extensão, uma das maiores do mundo. Ao longo dessa faixa litorânea é possível identificar uma grande diversidade de paisagens como dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, brejos e falésias. Dependendo da região, o aspecto é totalmente diferente do encontrado a poucos quilômetros de distância. Mesmo os ecossistemas que se repetem ao longo do litoral - como praias, restingas, lagunas e manguezais - apresentam diferentes espécies animais e vegetais. Isso se deve, basicamente, às diferenças climáticas e geológicas.<sup>19</sup>

Atento à importância desse bioma, foi editado o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), através da Lei 7.661/85, o qual, subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da Política Nacional do Meio Ambiente, teve por intenção orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º da Lei 7.661/85).

Em relação ao licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas na Zona Costeira, o art. 6º do PNGC estabelece que: *“o licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da zona costeira de-*

---

passou a ser do Estado Membro, através de seu órgão ambiental competente, e, no caso de omissão deste, da União, através de seu órgão federal.” (OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005, p. 321.)

<sup>18</sup> A Resolução 01/90 do Grupo de Coordenação de Gerenciamento Costeiro definiu a Zona Costeira na abrangência de suas faixas marítimas e terrestres através de dois critérios, um para quando houver Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e outro na ausência deste. Considerando que até hoje o Estado do Rio de Janeiro não elaborou seu Plano estadual de Gerenciamento Costeiro, entende-se como Zona Costeira a faixa marítima de 5 milhas (11,1Km) e a faixa terrestre de 20 Km sobre uma perpendicular, ambas contadas a partir da linha média de baixa-mar.

<sup>19</sup> Disponível em [www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/biomas/bioma\\_costeiro](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/biomas/bioma_costeiro). Acesso em 20.09.08.

*verá observar, além do disposto nesta lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro”.*

Já o parágrafo segundo do mencionado dispositivo legal assim dispõe: *“Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração de estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo relatório de impacto ambiental- RIMA, devidamente aprovado, na forma da Lei”.*

Vê-se, a toda evidência, que ao submeter o licenciamento ambiental na zona costeira aos ditames das leis federais, estaduais e municipais existentes, bem como ao mencionar “órgão competente” em vez de órgão federal no parágrafo segundo do artigo sexto, quis o legislador manter para o licenciamento ambiental neste importante bioma os mesmos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>20</sup>, deixando ao órgão estadual a função primordial de promover o licenciamento de atividades e obras potencialmente poluidoras desenvolvidas em seus limites territoriais, ainda que localizada na Zona Costeira. Tal entendimento é reforçado pelo art. 12, IX do Dec. 5.300/04 (regulamentador da PNGC) o qual definiu que ao IBAMA compete *“conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional incidentes na Zona Costeira, em observância as normas vigentes”*, excluindo, pois, da competência do IBAMA, o licenciamento dos empreendimentos e atividades com impacto microrregional (mais de um Município) ou local.

E tal conclusão é de fácil percepção, até mesmo porque, tendo a Zona Costeira mais de 8.000 km de extensão, conjugado a notória escassez de recursos materiais e humanos dos órgãos ambientais, seria no mínimo irresponsabilidade subtrair dos órgãos municipais e estaduais o dever constitucionalmente assegurado de promover a defesa do meio ambiente, exercendo seu poder de

<sup>20</sup> “Inicialmente, há que se observar que a lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é norma que, expressamente, se subordina à Política Nacional do Meio Ambiente e que, portanto, deve haver compatibilidade entre a sua aplicação e a Lei 6.938/81.” (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11ª edição, Rio de Janeiro, Editora lumen juris, 2008, p. 196).



polícia e repartindo com os órgãos federais o dever de realizar o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, cada qual no seu âmbito de atribuição, de acordo com as diretrizes da PNMA.

Veja-se a respeito a lição abalizada do professor José Afonso da Silva em seu clássico **Direito Ambiental Constitucional**<sup>21</sup>:

*Em suma: os limites terrestres e marítimos da Zona Costeira devem ser estabelecidos nos Planos estaduais de Gerenciamento Costeiro em função de suas características naturais e aspectos socioeconômicos. Procura-se assim ajustar a definição da Zona Costeira à realidade em cada região ou estado(...)*

*(...) (O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) visa, especialmente, lançar as bases para o estabelecimento de políticas, Planos e Programas estaduais e municipais de Gerenciamento Costeiro e, de modo preponderante, objetiva planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades sócio-econômicas na Zona Costeira(...)*

*(...) em verdade, aos Estados e Municípios litorâneos se reserva não só a competência para elaboração dos respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, em muitos deles em franca elaboração, mas praticamente todas as atividades relativas à execução do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro...*

Tal ilação não passou despercebida pelo professor Paulo Affonso Leme Machado, segundo se depreende da seguinte passagem de sua consagrada obra **Direito Ambiental Brasileiro**:

*“não há um meio mais eficaz de levar à prática o planejamento costeiro nacional pelos Estados e Municípios do que fornecer-lhes recursos financeiros quando cumprirem as nor-*

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7ª edição. São Paulo. Malheiros. 2009, p. 154 e 159.

*mas do PNGC. No sistema federativo não há outro meio de controle federal a não ser este - de natureza indutiva-, a menos que se instituísse um licenciamento federal para todas as atividades a serem desenvolvidas na Zona Costeira brasileira, o que seria impraticável. A instrumentação legal da proteção da Zona Costeira, portanto, haverá de ser completada com mecanismos financeiros que possibilitarão aos Estados e Municípios bem cumprirem suas obrigações ambientais e culturais no litoral” (Direito Ambiental Brasileiro, 16 edição, editora Malheiros, São Paulo, 2008, p. 919).*

Manifestam-se no mesmo sentido Miriam Fontenelle e Cynthia Marques Amendola, segundo as quais:

*“é urgente a necessidade de se elaborar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro para o Rio de Janeiro, a fim de que o Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE seja feito, e que assim haja de fato a integração do Gerenciamento Costeiro com o licenciamento ambiental, que deverá seguir as restrições impostas por tal ordenamento” (Legislação Ambiental-Licenciamento e fiscalização no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2003, p. 48/49).*

Também segue na mesma trilha de interpretação o professor Antonio Inagê de Assis Oliveira, segundo o qual:

*“É claro também que, como no restante do território nacional, na Zona Costeira, a competência para o licenciamento é estadual, na forma da regra estabelecida pelo art. 10 da Lei 6.938/81, devendo obedecer às diretrizes específicas dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro que o respectivo Estado Membro houver editado. Na falta deste Plano, devem ser seguidas as diretrizes do Plano nacional de gerenciamento Costeiro e atendidos os ditames da Lei 7.661/88.” (Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris: 2005, p. 352).*

Importante mencionar julgado do TRF da 5ª Região admitindo o licenciamento de atividade desenvolvida na Zona Costeira e em terreno de Marinha pelo órgão ambiental estadual, a seguir:

*“Ataca-se no presente Agravo decisão singular que deferindo em parte liminar requerida em ação civil pública, dentre outras, determinou que fosse exigido Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) como requisito para a concessão de licença para exploração da atividade de carnicicultura, independentemente do tamanho do empreendimento, na Zona Costeira e em Terrenos de Marinha(...) a competência para a proteção do meio ambiente está expressamente prevista nos incisos VI e VII do art. 23 da CF, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No caso presente, não obstante a Resolução tenha sido expedida **prima facie** pela autoridade competente, no caso o CONAMA, e admitindo-se que o licenciamento foi procedido por autoridade estadual, no caso o SEMACE, que de acordo com a legislação sobre a matéria também tem competência administrativa comum para proteção do meio ambiente, importa sempre verificar se o conteúdo de tal resolução atendeu aos objetivos primordiais das normas de proteção ambiental...”* (AG. 118162/RJ, 1ª TURMA, DJU 04/10/2004, PG 271, REL. JUIZ CARREIRA ALVIM).

Não podemos encerrar o presente capítulo sem antes mencionar que o fato de a CRFB/88 ter erigido a Zona Costeira ao patamar de Patrimônio Nacional (Art. 225, parágrafo terceiro) em nada altera o que foi dito aqui em relação à competência para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos a serem desenvolvidos em seus limites. Tal circunstância não é apta a ensejar o interesse da União ou de suas autarquias, conforme se depreende do recentíssimo Acórdão daquele r. sodalício, abaixo transcrito:

*A questão está em definir a competência para processar e julgar o crime de desmatamento da floresta amazônica em*

*terreno objeto de propriedade particular. A Seção conheceu do conflito e declarou competente o juízo de Direito, o suscitante, ao entendimento de que não há que confundir patrimônio nacional com bem da União. Aquela locução revela proclamação de defesa de interesses do Brasil diante de eventuais ingerências estrangeiras. Tendo o crime de desmatamento ocorrido em propriedade particular, área que já pertenceu, mas hoje não mais, a parque estadual, não há que se falar em lesão a bem da União (grifo nosso). Ademais, como o delito não foi praticado em detrimento do Ibama, que apenas fiscalizou a fazenda do réu, ausente prejuízo para a União. Precedentes citados do STF: RE 458.227-TO, DJ 15/2/2006; do STJ: HC 18.366-PA, DJ 1º/4/2002, e REsp 592.012-TO, DJ 20/6/2005. CC 99.294-RO, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 12/8/2009. (Informativo STJ 402 - 10 a 14 de agosto de 2009 - 3ª Seção).*

#### **4. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA JULGAMENTO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

A competência da Justiça Federal vem expressamente normatizada pela nossa Carta Constitucional, dispondo o art. 109, I da CRFB/88:

*Aos juízes federais compete processar e julgar:*

*a) As causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.*

Do supracitado artigo verifica-se que não é qualquer interesse da União ou de suas autarquias e empresas públicas que justifica a fixação da competência da Justiça Federal, mas sim um interesse juridicamente qualificado, apto a alçá-las à condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

Nesse sentido nos lembra o professor Hugo Nigro Mazzili:

*“para que haja efetivo interesse federal na causa, não basta que a lei ou medida provisória afirmem pura e simplesmente a necessidade de citar a União ou Agência reguladora federal numa ação civil pública coletiva. É necessário que a União, a empresa pública federal, a entidade autárquica federal ou a fundação federal tenham legítimo interesse para a causa, o que ocorrerá quando: a) o pedido esteja sendo feito por qualquer delas, em nome próprio, para a defesa de direito próprio (como autoras); b) o pedido esteja sendo feito por qualquer delas, em nome próprio, para a defesa de direito alheios (como substitutos processuais); c) o pedido esteja sendo feito por terceiros em face de qualquer delas (como réus); d) qualquer delas intervenha no processo para defender direito próprio, juntamente com o direito do autor ou do réu (como assistentes litisconsorciais ou litisconsortes necessárias); e) embora na qualidade de terceiros na lide, qualquer delas intervenha na causa para excluir as pretensões do autor, do réu ou do assistente (como oponentes). Não estando elas ostentando nenhuma dessas qualidades, não adiantara que a lei mande citar a União ou o Ente Federal, para só com isso, deslocar a competência para o foro federal. Assim, se a União, entidade autárquica federal ou empresa pública federal ingressarem no feito como litisconsortes voluntárias, com acerto já se tem recusado o deslocamento de competência da Justiça Estadual para federal”<sup>22</sup> (A defesa dos interesses difusos em juízo, 21 edição, São Paulo, Editora Saraiva, p. 286).*

Por outro lado, a dominialidade da área afetada não pode ser utilizada como parâmetro para fixação da competência federal em casos de danos ambientais, pois o objeto de tutela, *in casu*, é o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e não a propriedade do bem em si.

<sup>22</sup> RESP n. 431.606 SP, 2 T. STJ, v.u, j. 15-08-02, rel. Min. Eliana Calmom. DJU, 30.09.02, p. 249.

Aliás, importante frisar que a própria caracterização do bem ambiental como público ou particular é alvo de questionamentos pela doutrina, dado seu caráter difuso e de uso comum do povo, valendo sintetizar aqui os ensinamentos do professor Fernando Reverendo Vidal Akaoui<sup>23</sup>:

*Nosso ordenamento jurídico foi construído com base na existência de duas espécies de bem, quais sejam, os de natureza privada e os de natureza pública (...)*

*(...) Esta dicotomia entre bens públicos e privados teve poderosa modificação com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que aceitou o avanço da doutrina internacional no sentido de verificar a existência de bens que se apartam deste dualismo, pois não são integrantes do patrimônio público ou privado (...)*

*(...) Destarte, como se pode verificar, é o bem ambiental bem jurídico de uso comum do povo e, portanto, não integrante do patrimônio público ou particular, e é essencial à sadia qualidade de vida, o que se coaduna com a transindividualidade dos bens difusos quanto à titularidade, que recai sobre pessoas indeterminadas ligadas por circunstancia de fato, sendo indivisível.*

Segundo, há de se dar relevo ao fato de que o meio ambiente equilibrado não é resultado da soma aleatória de bens ambientais, mas sim da interação destes. Portanto, quando se tutela a sanidade de um bem ambiental isoladamente considerado (v.g vegetação fixadora de dunas), procura-se em verdade, preservar um ecossistema em sua integralidade (fauna e flora que coabitam naquele sistema), cuja preservação decorre da necessidade de manter intactos todos os bens ambientais que, ao interagirem, viabilizam um meio ambiente equilibrado e sadio.

<sup>23</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 2ª edição. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2008. P. 26/27.

Danificar um bem ambiental integrante de um ecossistema pode comprometer a este por inteiro, e portanto, as ações civis públicas ambientais não têm por objeto somente a tutela do bem ambiental individualmente afetado, mas todo o meio ambiente, como nos lembra o professor Edis Milaré, *in verbis*:

*“o interesse a que se refere a Constituição para firmar a competência da Justiça federal há de se revelar qualificado, não bastando de modo algum a mera alegação de um interesse vago ou indeterminado.(...) Assim, por exemplo, como bem lembra Hamilton Alonso Junior, a simples titularidade do imóvel onde se deu o dano ambiental não gera o interesse jurídico previsto no art. 109, I da Constituição Federal, pois o interesse a que se visa tutelar com a ação civil pública é o patrimônio comum de todos (art. 225 da CF) e não o patrimônio da Pessoa Jurídica de Direito Público”. (Direito do Ambiente, 5ª edição, São Paulo, editora RT, 2008, p. 1027/1028).*

A questão dominial não escapou à argúcia do professor Rodolfo Camargo de Mancuso, *in verbis*:

*“a questão, a nosso ver, envolve dois aspectos básicos: a) os interesses de que cuida a Lei 7.347/85 não são interesses públicos, **stricto sensu**, e sim interesses metaindividuais, valendo a distinção para por em evidência que o problema da competência não pode ser resolvido em termos de titularidade do interesse metaindividual, isto é, numa perspectiva de exclusividade em sua pertinência e fruição, já que esse interesse, no caso, vem esparso por um número indeterminado de pessoas. Assim, o interesse da União, suas empresas públicas e autarquias há que ser visto com os temperamentos impostos pela natureza mesma das ações coletivas; b) impende reconhecer que o interesse da União a que se refere o art. 109, I, da Carta magna não se reduz a um simples interesse de fato; nem, simplesmente, o ingresso da*

*União no feito é condição necessária e suficiente para o deslocamento para a justiça federal (...)” (Ação Civil Pública, 10 edição, editora RT, 2008, p. 71).*

O professor Álvaro Valery Mirra comunga de semelhante posicionamento, conforme se depreende da seguinte passagem de seu artigo Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente: a questão da competência jurisdicional:

*Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (...), os exemplares da fauna terrestre (...) e aquática (...) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais - Parques, Reservas, Estação ecológica etc. - não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (...) independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido...*

*a mesma orientação quando se tratar de degradações ambientais causadas em áreas consideradas pela Constituição Federal como patrimônio nacional - Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal mato-grossense e Zona Costeira (art. 225, parágrafo quarto). Ainda que, de inegável relevância para a nação, essas áreas e os ecossistemas por ela abrangidos não constituem, em si, bens de domínio da União, mesmo admitindo-se que as terras, os rios, as florestas, as praias e o mar, que conforme o caso, nelas se encontram possam sê-lo individualmente. De todo modo, na ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, o prejuízo visado será sempre aque-*



le causado ao meio ambiente globalmente considerado e aos bens ambientais que o integram, como bens de uso comum, coletivos, pertencentes indivisivelmente a toda a coletividade, não se vislumbrando a priori interesse jurídico da União capaz de determinar a competência da Justiça federal (*apud* Milaré, Edis. **Direito do Ambiente**, 5ª edição, editora RT, p. 1028).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou nos seguintes termos:

*Competência - Ação Civil Pública - Tutela do Meio Ambiente - Degradação ambiental que alcança bens de domínio da União - Irrelevância - propositura no foro do local onde ocorreu o dano - Artigo 2º da Lei 7.347, de 1985 - Competência da Justiça Estadual - Recurso não provido. Irrelevante que a degradação ambiental alcance bens de domínio da União, mais precisamente um rio interestadual, os terrenos marginais e suas praias. O interesse a que se visa tutelar com a ação civil pública é o meio ambiente, patrimônio comum a toda a população, e não especificamente da União Federal. (TJSP, 5ª Câmara, Agravo de Instrumento 182.852-1/Taubaté, rel. Marcus Andrade, j. 18.01.93, DOJ 03.02.1993, *apud* Milaré, Edis. **Direito do Ambiente**, 5ª edição, editora RT, p. 1028).*

*COMPETÊNCIA - Ação Civil Pública - proteção da natureza - Patrimônio público - extração de quartzo - terreno de domínio da União - degradação ambiental - competência da justiça estadual para processar e julgar a ação civil pública visando à proteção do meio ambiente (...)*

*Não se pode confundir a preservação do meio ambiente, assegurada por lei, e o direito à lavra concedida por órgão do poder público federal.*

*A lavra, concedida, ainda que em terreno de domínio da união, não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza.*

*No caso prevalece o direito da sociedade, a tutela do meio ambiente a ser assegurado pela justiça estadual que desse modo é competente para conhecer, processar e julgar ação civil pública em questão, que não envolve questões ligadas ao vinculado da recorrente com a União na exploração da lavra. (Ag. Inst. 007.109-5/7, 3ª Câmara Dir. Público, Rel. Des. Ribeiro Machado).*

*COMPETÊNCIA - ação civil pública - reparação de danos causados ao meio ambiente - julgamento afeto à justiça Estadual, ainda que a área em litígio pertença à União.*

*A Justiça estadual é competente para processar e julgar ação civil pública de reparação de danos causados ao meio ambiente, ainda que a área em litígio pertença à União. (Ap. Cível 21.564-5/5, 5ª Câmara Cível, Rel. Des. Paulo Franco).*

Importante frisar que a dimensão regional, nacional ou transfronteiriça do impacto ambiental proveniente de atividade ou empreendimento não se presta a fixar o juízo federal como competente para conhecer de eventual demanda que tenha por causar de pedir o ato danoso.

A dimensão do dano tem o condão de fixar o Ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental<sup>24</sup> e, conseqüentemente, caso o órgão ambiental federal tenha competência para licenciar a atividade ou empreendimento no caso concreto, e daí surja uma demanda judicial, fixada estará a competência da justiça federal, desde que a União ou sua autarquia integrem o feito na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

<sup>24</sup> *A competência para o licenciamento de atividades com impacto local é do órgão municipal, como determina a Lei 6.938/81, pois resoluções não criam direitos e/ou obrigações (...)* “A atuação de natureza supletiva do IBAMA pressupõe, nos termos do Recurso Especial n. 818.666-PR (Rel. Ministro Francisco Falcão): 1) a inépcia do órgão municipal (ou estadual) ou, 2) a omissão ou, 3) a inércia. No caso sub judice, não ocorreu omissão ou inércia, pois houve o licenciamento para a atividade de BAR/RESTAURANTE e BAR/EVENTOS pelo órgão municipal competente, tanto para o caso da ré Warung, como também para o caso do réu Kiwi, onde tanto o MPF, quanto a FATMA, reconheceram a legitimidade da FAMAI (órgão municipal) para o licenciamento, pois o impacto ambiental é local (...)” (TRF 4ª Região. AGRAVO DE INSTRUMENTO Processo: 2008.04.00.010679-2 UF: SC. Data da Decisão: 31/03/2008. Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA. Relator CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ).

Daí a conclusão obtida pelo professor Hamilton Alonso Junior, ao afirmar que:

*O raio de influência ambiental é que indicará o interesse gerador da fixação de atribuição, traçando-se uma identificação da competência licenciadora com a competência jurisdicional* (Da competência para o licenciamento ambiental. Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 41)

Importante ressaltar que a mera atuação supletiva do órgão ambiental federal, conforme se verifica no caso vertente, não é hábil a determinar a competência da Justiça Federal.

Nesse ponto comungamos do entendimento esposado pelo Ilustre Procurador da República em atuação no Município de São Pedro da Aldeia, Dr. Renato Silva de Oliveira, subscritor da ação civil pública nº 2008.51.08.000712-8, segundo o qual *“deve-se ressaltar que a competência supletiva do IBAMA, prevista no art. 10 da Lei 6.938/81, ainda que efetivamente exercida, não atrai a competência da justiça federal nem a atribuição do MPF, conforme jurisprudência pacífica”* (Parecer de Declínio de Atribuição exarado no procedimento prml/ são pedro da aldeia/ cabo frio rj 1.30.009.000117/2007-01 - meio ambiente - extração mineral - relatório de vistoria - dnpm - cavas abandonadas - unamar - autorização - ausencia - degradação ambiental).

Outra hipótese em que se poderia imaginar interesse jurídico a justificar a intervenção da União em litígios ocorridos em seu território seriam as situações em que estivesse em discussão a propriedade da área, como por exemplo uma ação petitória entre particulares envolvendo áreas supostamente inseridas em terreno de marinha.

Contudo, as demandas ambientais não têm por escopo a discussão em torno da propriedade da área sobre a qual se encontram os elementos naturais, mas tão somente a recuperação destes, motivo pelo qual não há que se suscitar interesse da União ou de suas autarquias e empresas públicas nestes casos.

Esse entendimento vem sendo constantemente sufragado pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça em litígios envolvendo a posse de terrenos de marinha, sem colocar em risco a propriedade da União, *in verbis*:

CC 775 / RJ CONFLITO DE COMPETÊNCIA 1989/0011665-7  
Relator(a) Ministro ATHOS CARNEIRO (1083) - Órgão Julgador S2 - SEGUNDA SEÇÃO. Data do Julgamento 27/06/1990. Data da Publicação/Fonte DJ 20/08/1990 p. 7954

Ementa CONFLITO DE COMPETENCIA. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. CONFLITO NEGATIVO ENTRE O TRIBUNAL DE ALÇADA CIVIL DO RIO DE JANEIRO E O ANTIGO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS, ESTE COMO ORGÃO DE SEGUNDA INSTANCIA. CUIDANDO-SE DE AÇÃO POSSESSORIA, APENAS ENTRE PARTICULARES, SEM INTERFÊNCIA NO RECONHECIMENTO DO DOMINIO DA UNIÃO, E NÃO FIGURANDO A UNIÃO, ENTIDADE AUTARQUICA, FUNDAÇÃO OU EMPRESA PUBLICA FEDERAL COMO AUTORA, RE, ASSISTENTE OU OPOENTE, COMPETENTE PARA JULGAR A CAUSA E A JUSTIÇA COMUM DO ESTADO E, POIS, EM GRAU RECURSAL, TRIBUNAL ESTADUAL. CONFLITO CONHECIDO E PROVIDO, SENDO JULGADO COMPETENTE O TRIBUNAL ESTADUAL, O SUSCITADO.

CC 41902 / BA CONFLITO DE COMPETÊNCIA 2004/0038474-0  
Relator(a) Ministro FERNANDO GONÇALVES (1107) - Órgão Julgador S2 - SEGUNDA SEÇÃO. Data do Julgamento 11/05/2005 Data da Publicação/Fonte DJ 18/05/2005 p. 158. Ementa CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE. TERRENO DE MARINHA. DESINTERESSE DA UNIÃO. PARTICULARES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

1. Não havendo interesse da União na ação possessória em que litigam particulares, ausente em discussão sobre o domínio, a competência para processar e julgar o feito é da Justiça Estadual.

2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da Vara Cível de Maracá/BA, o suscitado.

*CC 17510 / PA CONFLITO DE COMPETÊNCIA 1996/0034503-1 Relator(a) Ministro CESAR ASFOR ROCHA (1098) - Órgão Julgador S2 - SEGUNDA SEÇÃO. Data do Julgamento 26/08/1998. Data da Publicação/Fonte DJ 26/10/1998 p. 13 LEXSTJ vol. 115 p. 22 Ementa CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA COMUM E FEDERAL. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE DISPUTADA ENTRE PARTICULARES EM TERRENO DEMARINHADA. AUSÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO RECONHECIDA PELO JUÍZO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. Afastada da relação processual, pelo juízo competente, sem qualquer recurso, a pessoa jurídica de direito público que ensejaria a incidência do art. 109, I, Constituição, a competência para processar e julgar a ação só pode ser do Juízo de Direito em virtude da decisão proferida, não sendo o caso de se suscitar o conflito, mas tão-somente de devolver os autos à justiça estadual. Conflito não conhecido.*

## **5. DA ORIENTAÇÃO DO EGRÉGIO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

O Superior Tribunal de Justiça já foi instado a se pronunciar em algumas ocasiões sobre a questão do juízo competente para o processamento e julgamento de ações civis públicas propostas em defesa do meio ambiente envolvendo danos ambientais ocorridos em terrenos de propriedade da União, revelando-se na Egrégia Corte a prevalência dos argumentos favoráveis à competência da Justiça Federal, senão vejamos.

O primeiro julgado trazido a lume refere-se ao Recurso Especial no 1.100.698 - PR, relator Ministro Francisco Falcão. Cuida-se de recurso especial interposto pela Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, em face de decisão proferida pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª região, a qual reformou decisão proferida pelo juízo federal de primeira instância que havia declinado de sua competência para a justiça estadual para processamento e julgamento de ação civil pública, proposta pelo *parquet* federal, tendo por causa de pedir o derramamento de 57.000 litros de óleo diesel ocorrido na Serra do Mar. A decisão do Egrégio Tribunal Regional Federal apresentou a seguinte ementa:

**PROCESSUAL CIVIL. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE DOMÍNIO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA O PROCESSAMENTO DO FEITO.**

*Considerando que o dano ambiental ocorreu em área de mata atlântica, com repercussão em áreas de manguezais, terrenos de marinha e mar territorial, considerados bens públicos da União, conforme documentos e laudos que instruem o instrumento, evidenciada a competência da Justiça Federal para o processamento do feito.*

No mérito, o relator invocou as razões exaradas no Parecer do D. Sub-Procurador Geral da República, Dr. ANTONIO FONSECA, segundo o qual:

*“acerca da questionada competência para processar e julgar a ação civil pública, melhor sorte não assiste à recorrente. A ação em discussão foi proposta na Vara Federal da Subseção Judiciária de Paranaguá/PR. O juízo, pela decisão de fls.101/109, declinou de sua competência em favor da justiça estadual do local onde teria se verificado o dano. Fundamentou-se naquela ocasião, que a mata Atlântica não seria patrimônio da União, mas sim da nação e que a União Federal não teria demonstrado interesse para ingressar no feito como assistente da parte autora.*

*(...)*

*O dano ambiental repercutiu em bens da União - terrenos de marinha e mar territorial. Esta é a premissa que não pode ser afastada no julgamento do presente feito. Este fato é suficiente para configurar o interesse da União e confirmar a competência da justiça federal para processar e julgar a ação civil pública de que trata os presentes autos, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal”.*

O ilustre Subprocurador Geral da República invocou como argumento de reforço em sua decisão os precedentes oriundos do

juízo do RESP 530813/SC<sup>25</sup> e 440002/SE<sup>26</sup>, figurando como relatores, respectivamente, os Ministros FRANCISCO PEÇANHA MARTINS e TEORI ALBINO ZAVASCKI.

O segundo julgado trazido a lume refere-se ao conflito de competência no 104.329-RJ, envolvendo o julgamento do caso que deu origem ao presente artigo.

Relatado pelo Ministro Francisco Falcão, foi declarada a competência da justiça federal para o processamento e julgamento das ações civis públicas nº 2007.078.000541-0 e 2008.51.08.000712-8. Novamente o Eminentíssimo Ministrou invocou como razão de decidir o parecer do Ministério Público Federal com assento naquela Corte, ressaltando que o simples fato de o dano ter ocorrido em áreas de propriedade da União justificaria a competência da justiça federal, *in verbis*:

*“de início, observa-se que uma parte do loteamento Nova Geribá e do complexo hoteleiro Superclubs Breezes Búzios encontram-se localizados em terreno de marinha, com área de preservação permanente, justificando o interesse da União na causa. Dessa forma, sendo indiscutível que parte da área em questão trata-se de bem público, de propriedade da União, tem-se atraída a competência da justiça federal para o julgamento do conflito”.*

<sup>25</sup> Processual civil. Ação civil pública - dano ao meio ambiente - ilha costeira - CF, art. 20, IV - Bem de propriedade da união - Competência da justiça federal para processar e julgar a ação. A afirmação contida no acórdão recorrido, à vista da prova produzida nos autos, de que a Ilha dos Remédios, situada no Município Balneário Barra do Sul, no litoral catarinense, é bem de propriedade da União, nos termos do art. 20, IV da CF/88 é suficiente, por si só, para estabelecer a competência da Justiça federal para processar e julgar Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando a responsabilização pelos danos ambientais ali causados.

<sup>26</sup> Aqui a demanda visa a tutelar o meio ambiente em área de manguezal, situada em terrenos de marinha e seus acrescidos (...)

Em suma, a competência para a causa é da justiça federal, porque se trata de demanda promovida pelo Ministério Público federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la, porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área que compõe o patrimônio da União e submetida ao Poder de Polícia de Autarquia Federal.

O ilustre Subprocurador Geral da República invocou como argumento de reforço em sua decisão o precedente oriundo do julgamento do CC 89.811/SC, relatado pela Ministra Laurita Vaz, assim ementado:

*CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE- ART. 38, CAPUT, DA LEI 9605/98. DESMATEAMENTO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA DE AMORTECIMENTO, NOS TERMOS DA PORTARIA N. 508/02 DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PRESERVAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS. EXISTÊNCIA DE DUAS AÇÕES PENAIIS EM FACE DOS MESMOS FATOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.*

*1. A pretensa conduta criminosa contra o meio ambiente teria ocorrido em uma zona de amortecimento do Parque Nacional das Araucárias, que foi criada pela União(...)*

*2. Evidencia-se, pois, a competência da justiça federal para processar e julgar a presente querela, ex vi do art. 109, inciso IV da Constituição Federal, na medida em que o pretenso delito atenta contra bens e interesses da União(...).*

Em amparo à tese atualmente dominante no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, ressaltamos a opinião do Professor Paulo de Bessa Antunes, segundo o qual:

*Quando se tratar de ação civil pública que tenha por finalidade a tutela de bem jurídico cuja titularidade é da União federal ou de uma de suas autarquias ou empresas públicas, a competência, em nossa opinião, é, evidentemente, federal. Tais casos não demandam maiores indagações, se o dano ocorrer nas capitais ou em cidades que sejam sede de juízo federal.<sup>27</sup>*

<sup>27</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 11 edição, Rio de Janeiro, editora Lumen Juris, 2008, p. 766.



Como se depreende do presente capítulo, o argumento utilizado para justificar a competência da justiça federal para processamento e julgamento de ações civis públicas em defesa do meio ambiente reside na dominialidade do bem afetado.

## 6. CONCLUSÃO

a) A CRFB/88 elegeu o critério da predominância do interesse para fins de fixação do Ente Federativo responsável pelo licenciamento ambiental de atividades e obras com significativo impacto ambiental, cabendo à União e seus órgãos ambientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza nacional<sup>28</sup>, regional ou transfronteiriça; aos Estados e seus órgãos ambientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza microrregional (aquele que ultrapassa os limites de um único Município); e aos Municípios e seus órgãos ambientais fiscalizarem atividades e obras com significativo impacto ambiental de natureza local;

b) A preponderância do interesse, parâmetro de extração constitucional definidor do ente federal com atuação preponderante para a promoção e defesa do meio ambiente, afasta a dominialidade do bem lesado como critério de fixação da competência do órgão ambiental licenciador;

c) A Política Nacional do Meio Ambiente e a Resolução 237/97 do CONAMA, detalhando e conferindo concreção à intenção descentralizadora da Carta Cidadã, conferiram aos órgãos estaduais o papel preponderante na atividade de licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, reservando aos órgãos federais atuação su-

<sup>28</sup> “Não é pelo simples fato do impacto direto de um empreendimento ou atividade atingir mais de um Estado que, à luz dos interesses nacionais, seja isto suficiente para justificar a atuação do órgão da União. Acreditamos que somente quando tais impactos vierem, ainda que potencialmente, a ameaçar os planos nacionais ou regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social de que trata o artigo 21, IX, da Constituição Federal, ao estabelecer competência exclusiva da União para elaborar e executar tais planos, é que surgiria o interesse nacional justificativo da atuação do IBAMA.” (OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. *Introdução à legislação ambiental brasileira e Licenciamento Ambiental*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2005, p. 321.)

pletiva, a qual significa exercício da competência licenciadora em casos originariamente afetos à atribuição do órgãos estaduais que, por inércia ou desídia, deixaram de exercer seu *mister*.

d) A interpretação conjunta das normas constitucionais, da Política Nacional do Meio Ambiente e dos dispositivos legais do plano nacional de gerenciamento costeiro revela a intenção do legislador em garantir a primazia da atuação dos Estados no licenciamento ambiental de empreendimentos localizados na zona costeira;

e) O interesse da União e suas autarquias a que alude o art. 109, I, da CRFB/88, apto a atrair a competência da Justiça Federal não é qualquer interesse, mas sim aquele juridicamente qualificado, apto a alçá-las à condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes;

f) Como as demandas ambientais não têm por escopo a discussão em torno da propriedade da área sobre a qual se encontram os elementos naturais, mas tão somente a recuperação destes, não há de se cogitar de interesse da União ou de suas autarquias e empresas públicas para intervir nos feitos em que se discute a recuperação de áreas degradadas, ainda que localizadas em terreno de marinha;

g) Apesar do entendimento sufragado pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, sustentamos que empreendimento causador de impacto ambiental meramente local, ainda que localizado em terreno de marinha, se sujeita ao licenciamento ambiental estadual ou municipal, caso o Ente Municipal tenha estrutura para conduzir o processo licenciador, cabendo ao IBAMA, tão somente, emissão de parecer não vinculativo a ser considerado pelo órgão preponderante, como forma de concretizar a cooperação entre os Entes Federados visando a máxima efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente.

h) O processamento e julgamento de demandas judiciais versando sobre atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com área de influência direta de âmbito local ou microrregional compete à Justiça Estadual, independente da área onde se situam. 📄